

L'évaluation économique comme procédure de coordination dans la protection de l'environnement et de la santé¹

Olivier Godard²

Introduction

Je voudrais d'abord préciser le contexte de mon intervention. Nous sommes ici dans une enceinte consacrée à une réflexion épistémologique. Cela implique une démarche ouverte de réflexion critique et prospective dont on n'attend pas qu'elle soit directement opérationnelle en termes d'application. C'est dans cet esprit que je m'inscrirai, en renonçant à la prétention d'être opérationnel. Deuxièmement : je suis économiste. Il y a beaucoup d'économistes dans la salle mais, qu'ils se rassurent, je ne me considère pas comme le porte-parole de la profession des économistes. Enfin, les réflexions sur l'évaluation économique que je vais présenter ne visent pas les méthodes de calcul considérées de l'intérieur de l'univers théorique propre à la discipline, avec son monde original d'hypothèses et d'abstractions, mais comme pratique sociale de coordination dans des contextes institutionnels donnés. Dernière remarque : les dossiers que je connais le mieux concernent les questions d'environnement dit planétaire (problème de l'effet de serre), ou transfrontière (pollution par le SO₂ à longue distance). C'est avec ces références là que je me positionnerai.

Je ferai d'abord valoir les qualités formelles de l'évaluation économique comme principe de coordination dans des situations où les acteurs doivent trouver un accord, régler un conflit, surmonter un différend ou s'accorder sur une décision qui engage le sort commun. On trouve dans ce type d'évaluation beaucoup de choses qui permettent d'en faire un bon candidat dans les procédures de coordination collective, des qualités que devraient avoir de toute façon les autres types d'évaluation qui aspireraient à jouer ce rôle. Dans un deuxième temps, je préciserai en quoi la coordination par l'évaluation économique est une forme spécifique et singulière, qui prend place aux côtés d'autres formes de coordination ; elle ne peut prétendre avoir le monopole de la coordination pratique des décisions collectives ou

¹ Ce texte est issu d'une présentation au Séminaire « Risques, santé, environnement : la place de l'outil économique dans la transaction sociale » organisé le 27 mars 1996 à Paris par l'Institut Européen de Cindyniques.

² Directeur de recherche au CNRS, CIRED-EHESS, Paris.

le monopole intellectuel de la pensée de ce problème de la coordination. Je soulignerai ensuite certaines limites de ce type d'évaluation dans le domaine des risques d'environnement et de santé publique ; elles tiennent principalement au décalage entre les situations dans lesquelles l'évaluation économique devrait être appliquée et les hypothèses formelles sur lesquelles elle repose.

1. Les qualités formelles de l'évaluation économique comme principe de coordination

La première qualité de l'évaluation économique réside, je crois, dans l'idée d'inscrire les situations ou actions locales dans une généralité plus large, à travers la construction d'une comparabilité. En plaçant une action singulière, répondant à un contexte particulier, dans un référentiel plus général, l'évaluation économique permet de relativiser et peser les enjeux, de juger de l'opportunité de l'action en fonction d'un intérêt pour la qualité de l'allocation générale des efforts ou des ressources. Elle correspond à une interrogation de base : ne serait-il pas plus avisé de consacrer telle ressource à tel autre emploi (un autre usage ou le même usage en autre lieu ?). Par exemple, jusqu'à quel point faut-il agir sur telle ou telle substance chimique, sur tel ou tel risque, comme cela a été discuté dans les interventions précédentes ? Pour apprécier cette question, l'évaluation économique va la resituer dans un contexte plus large comprenant d'autres types d'actions possibles, d'autres substances, d'autres risques. Evaluer, c'est d'abord désenclaver l'action locale ou sectorielle, avec ses jeux d'intérêts étroits, pour l'inscrire dans une généralité plus large. Ainsi, un économiste pourra-t-il comparer des prix locaux aux prix mondiaux, ou s'interroger sur la valeur de la vie humaine statistique dans nos sociétés et dans d'autres sociétés, etc. L'espace de généralisation ouvert par le principe d'évaluation économique est a priori sans limite, à l'intérieur de la communauté humaine toutefois. En particulier, rien ne l'oblige à s'arrêter aux frontières nationales ou à ne prendre en compte que les intérêts des générations présentes.

C'est cet aspect d'élargissement des intérêts pris en compte qui est, je le crois, le plus décisif d'un point de vue pratique. L'évaluation économique introduit la référence à un collectif large d'intérêts, force à prendre en compte les conséquences d'une décision sur tout un ensemble de groupes sociaux et pas seulement le promoteur d'un projet ou le groupe restreint de ses bénéficiaires directs. Par exemple, j'ai lu dans la presse hier qu'un économiste réputé³ avait mis en cause la fiscalité trop avantageuse dont bénéficiait l'électricité en France par rapport à d'autres sources d'énergie ; les distorsions ainsi introduites sont accusées de provoquer une forte perte de bien-être pour la collectivité (les autres producteurs, les consommateurs). La référence implicite de ce raisonnement est la théorie de la

3 .- Il s'agit de Jean-Jacques Rosa, qui a remis en janvier 1996 à l'Union Française des Industries Pétrolières un rapport intitulé *La consommation d'électricité, de gaz naturel et de fuel en France et les conditions de la concurrence entre les énergies*, 143 p.

concurrence, cette dernière attribuant au mécanisme concurrentiel la propriété d'oeuvrer au bénéfice du consommateur en comprimant les prix des biens et services offerts sur le marché par les producteurs. Quoi qu'il en soit de cette controverse, le débat introduit par ce type d'évaluation force à sortir du seul jeu des intérêts du cercle « naturel » des acteurs du milieu de l'énergie (l'Etat, les grands opérateurs publics), pour faire place aux intérêts des consommateurs dans les raisonnements et les décisions touchant aux arbitrages en matière de production. L'auteur de l'étude aurait d'ailleurs été bien inspiré d'étendre les intérêts pris en compte dans ses raisonnements sur la fiscalité, en intégrant la dimension des effets et risques externes associés aux différentes énergies en concurrence, par exemple les risques climatiques globaux associés à l'émission de CO₂... Ainsi l'évaluation économique concourt-elle à donner une représentation aux différents types d'agents au sein des choix collectifs.

Troisième idée : l'évaluation économique est construite autour d'une mise en scène très forte des notions de choix et de décision. Certes ces notions ont fait l'objet de toutes sortes de déconstruction par d'autres travaux de sciences sociales : la décision n'existerait pas ; le moment du choix ne serait pas identifiable ou serait illusoire ; on chercherait le décideur sans jamais le trouver ; on n'aurait jamais affaire qu'à des processus complexes d'interaction entre acteurs qui, chacun dans son espace d'action, interprète et fait dévier le cours des choses, etc. ! Le raisonnement économique est fondé sur l'hypothèse exactement contraire : des décisions identifiables sont prises ; elles peuvent même être minutieusement préparées et évaluées ; il serait même salutaire qu'il en soit ainsi dans le plus grand nombre de situations. Est-ce irréaliste ? En fait, cette hypothèse est largement confortée en pratique par les situations de différends et de conflits, par les moments critiques dans lesquels le jeu des interactions se cristallise et se polarise autour d'options. S'il y a conflit, c'est bien qu'il y a des alternatives ; s'il y a hésitation critique, c'est bien qu'il y a des choix à faire et parfois même des choix qui sont faits. Formellement, l'évaluation économique s'inscrit dans ce paradigme du choix et de la décision qui fait écho aux situations où actions et projets sont comme en suspens et peuvent faire bifurquer le cours des choses. Elle le fait de deux manières : d'un côté, elle représente les agents comme des décideurs qui font des choix ; de l'autre, elle se représente elle-même comme un outil d'aide à la décision. Sans accrochage aux figures du « choix » et de la « décision », l'évaluation économique n'aurait pas d'objet.

Quatrième aspect : l'évaluation économique est porteuse du sens de la mesure, en assumant les deux sens de cette expression, et en particulier du souci de mesurer les phénomènes. Elle mobilise pour ce faire tout un ensemble de dispositifs : recueils de données, comptabilité, traitements statistiques, modélisation. A travers ces traitements codifiés, l'évaluation va accéder à l'objectivité, qui apparaît clairement comme le résultat d'un construit méthodique. C'est ainsi que l'évaluation économique propose un ensemble de tests et d'épreuves qui visent à permettre l'arbitrage explicite entre les estimations et prétentions contradictoires des acteurs sociaux. Utiliser l'évaluation économique dans les procédures collectives de décision,

c'est contribuer à un mouvement de canalisation des conflits et des différends vers des épreuves qui vont pouvoir, en mobilisant différentes informations objectives, hiérarchiser les options autour desquelles le choix s'organise.

Pour pouvoir jouer leur rôle d'arbitre, les épreuves mobilisées impliquent une codification des règles. On ne fait pas des calculs économiques n'importe comment ! Cette codification des règles rend théoriquement l'exercice de l'évaluation économique appropriable par tous, même si l'on peut penser que cette appropriation se fait à la manière de celle du jeu d'échec : les règles y sont appropriables par tous les candidats joueurs, mais tous n'ont pas le même talent pour en faire usage. La codification des règles de l'évaluation rend aussi le débat possible et productif, en le délimitant et en l'équipant. Il s'agira certes de débattre, mais pas en l'air : sur le choix des conventions constitutives des épreuves retenues (par exemple va-t-on recourir à un taux d'actualisation pour procéder aux arbitrages intertemporels ou interspatiaux ; comment va-t-on déterminer le taux à appliquer ?), sur les conditions de mise en œuvre de ces épreuves et sur l'interprétation de leurs résultats, tous éléments qui ne peuvent éviter le jugement. C'est par la solidité de ces épreuves que l'on peut dépasser ce que peut avoir de stérile la situation de confrontation d'interlocuteurs devant débattre à l'infini sur les moyens de s'accorder, sans pouvoir délimiter le problème de leur accord à partir d'une situation pratique où les projets des acteurs et les objets naturels et techniques fournissent des repères pour la coordination.

Il me faut évoquer une notion clef pour l'économiste, la notion de préférence. Toute la construction économique suppose que l'on évalue une situation en référence aux préférences des individus, les "agents économiques" qui sont les agents de base de notre raisonnement. Cela s'exprime couramment dans un concept bien connu, mais souvent décrié, notamment dans le champ de l'environnement, celui de « consentement à payer ». Je le défendrai ici à partir de l'idée d'épreuve. Pour m'en tenir à l'essentiel, je propose de délaisser l'aspect monétaire du consentement à payer, qui focalise excessivement l'attention.⁴ Dire qu'il faut révéler des consentements à payer pour pouvoir disposer d'une expression des préférences authentiques des agents, cela marque bien le fait que ces préférences ne sont pas seulement du ressort de la vague opinion que tel sondage pourra enregistrer après l'avoir suscitée, mais qu'elles ont à être authentifiées par l'engagement de ceux qui les expriment. C'est cette idée d'engagement qui est importante. La façon économique d'éprouver les engagements est de mesurer le coût (ce à quoi on accepte de renoncer) que les agents sont prêts à supporter pour soutenir tel projet ou réaliser telle action ou, à l'inverse, pour empêcher telle réalisation juger globalement négative. Même au sein d'une démarche économique, on peut évidemment trouver d'autres formes d'expressions d'un engagement que le consentement à payer sur un

4. - Le « consentement à payer » dépend évidemment du revenu disponible. Si l'état de la distribution du revenu est jugé non satisfaisant, rien n'empêche techniquement d'affecter des poids correcteurs aux consentements bruts exprimés, de manière à aboutir à une expression jugée équitable des préférences.

marché effectif. C'est ce que font différentes sortes d'enquêtes plaçant les personnes interrogées en situation de choix quant au sort de biens non marchands. La forme marchande n'est qu'une des modalités d'épreuve et elle n'est pas nécessairement adaptée à saisir toutes les formes d'engagements et de préférences. Mais on ne peut tirer argument de cette absence d'universalité pour contester en bloc l'évaluation économique. Cette contestation "radicale" aboutit généralement, soit à passer à côté de ces idées d'épreuves et d'engagement, soit à dénier aux agents de base la qualité de sujets porteurs de projets, de préférences et de choix, pour finalement réserver les compétences du choix et de la décision au cercle restreint d'une élite dirigeante supposée être la seule à détenir la faculté de discernement moral. Malheureusement, c'est ainsi que fonctionne parfois la référence à l'éthique, lorsqu'elle est opposée avec indignation aux procédures économiques d'évaluation.

Il est un dernier élément qui peut plaider en faveur du recours à l'évaluation économique comme procédure de coordination : les situations de décision sont de plus en plus des situations impliquant différents types d'acteurs qui ont à s'accorder. Il n'y a alors pas un décideur unique, dépositaire de la rationalité, qui pourrait décider souverainement de ce qui est bon et de ce qui est efficace, en ayant l'assurance que tout le monde, derrière lui, appliquera scrupuleusement la décision prise. Cette figure du "despote éclairé" était certes la référence majeure du calcul économique il y a quelques décennies. Sa valeur heuristique paraît limitée pour les situations de décision dont nous avons à connaître. Serait-ce une raison pour abandonner l'évaluation économique ? Certainement pas, car le modèle économique a l'avantage de mettre en scène un ensemble d'agents autonomes qui poursuivent des objectifs différents et qui, par un mécanisme de transaction, peuvent essayer d'améliorer leur situation collective. Certes, ce modèle a d'abord privilégié la figure du marché de biens comme opérateur collectif de la coordination ; il existe d'autres types de transactions et d'interactions. Mais l'importance reconnue aux idées de transaction et de négociation dans la prise de décision collective renforce la pertinence et la valeur des analyses formulées en termes d'échanges entre agents poursuivant des fins propres. Ainsi, certains groupes veulent-ils promouvoir le développement de telle option technologique, tandis que d'autres veulent obtenir une meilleure protection de l'environnement ? Ni l'un ni l'autre de ces groupes n'est en position de pouvoir décider seul et d'imposer ses vues à la société. Il faut bien qu'à un moment donné une négociation s'amorce et que les acteurs composent. L'évaluation économique, rendue à sa dimension stratégique, peut faciliter, par sa structure même, le déblocage de ce type de situations dès lors que les acteurs s'accordent sur cette forme particulière de coordination et sur les règles de sa mise en oeuvre.

Après avoir montré un certain nombre de propriétés de l'évaluation économique comme instrument de coordination, je voudrais aussi en marquer les singularités. L'évaluation économique n'est pas la rationalité incarnée ; elle ne saurait prétendre en donner une représentation exclusive ! On peut donc ne pas adhérer aux

hypothèses spécifiques de l'évaluation économique sans choir pour autant dans l'irrationalité. Dans tous les cas, la rationalité n'est pas un état de nature, mais le résultat d'un travail, voire d'une ascèse. L'opposition fréquemment faite dans le débat collectif entre les acteurs qui, mobilisant le calcul économique, seraient les porteurs exclusifs de la rationalité et les autres, qui seraient soumis à leur émotivité ou à leur passion militante, est irrecevable et souvent suspecte ; elle fait beaucoup de tort. C'est s'enfermer durablement dans des controverses sans issue que d'aborder le débat et la décision collectifs de cette manière.

2. Les singularités de l'évaluation économique

Un économiste peut être vu comme le porte-parole auto-désigné, mais fréquemment accepté, voire sollicité, par nos institutions, de la collectivité des agents économiques ; il prétend en effet représenter, dans ses évaluations, les intérêts et les préférences de ces agents. C'est en leur nom qu'il va dénoncer tel dispositif, accusé de créer des distorsions ou d'engendrer une allocation particulièrement inefficace des ressources rares, mais aussi qu'il va proposer telle réforme, soutenir tel projet et disqualifier tel autre. A l'appui de ces prétentions, il mobilise des outils et des techniques qui sont des techniques de représentation (analyse statistique, agrégation de données, réduction de la diversité dimensionnelle au moyen de l'évaluation monétaire de tous les aspects, etc.). Comme ce rôle de représentation ne peut pas être authentifié par les personnes représentées elles-mêmes, une manière de substitut pour valider les résultats présentés et les propositions avancées est de recourir à des techniques et des règles partageables avec autrui et de les exposer à la critique des pairs et au regard de tous ceux qui voudraient s'y intéresser, pour autant que ces derniers disposent d'un peu de patience.

Explorons donc cette forme spécifique de représentation et considérons d'abord l'aspect très particulier de la fonction objectif qui sous-tend le modèle de base. Quand on fait une évaluation économique, je l'évoquais il y a un instant, on fait l'hypothèse qu'il y a un ensemble d'agents, ils peuvent être très nombreux, qui ont des préférences déjà constituées qu'il convient de révéler. Le bien commun alors recherché n'a pas d'autre forme que le meilleur équilibre possible entre les préférences individuelles. C'est cela la norme économique centrale. Quand on accepte de recourir à l'évaluation économique dans un contexte de coordination, on accepte implicitement l'hypothèse que je viens d'exprimer. Le bien de la collectivité n'est pas autre chose que de permettre aux projets personnels des individus de se déployer au mieux ; il s'exprime donc par le concept du "meilleur équilibre". C'est la notion classique d'optimum de Pareto. Dans l'ordre de la philosophie politique, c'est par exemple la conception hayekienne de la société.

Cette conception s'oppose à d'autres conceptions du bien commun, par exemple celle de la tradition rousseauiste, où la notion de bien commun se construit non pas en se fondant sur les particularités des préférences des individus (préférez-

vous la confiture à la myrtille ou la confiture à l'orange ?) mais sur la capacité des citoyens (pour la confiture, il s'agissait de consommateurs) à s'abstraire de leurs attachements singuliers, personnels, pour accéder à la définition authentique du bien commun.

En d'autres termes, l'évaluation économique exacerbe ce qu'il y a de différences, de singularités et de contingents dans les préférences personnelles, alors que la construction politique du bien commun ne tient que par une épuration de tous ces éléments singuliers. John Rawls, dans sa théorie de la Justice, en a donné une traduction imagée avec cette scène de délibération initiale sur les règles de la société, où les participants sont supposés être placés sous un "voile d'ignorance" quant à leurs attributs singuliers (seront-ils homme ou femme, noirs ou blancs, pauvres ou riches, etc.). Que penserait-on d'un jury d'assises qui ferait des préférences personnelles de ses membres (une affinité de milieux, un lien familial, un faible pour les jolies femmes, ...) le fondement de sa délibération pour parvenir à une décision collective sur un inculpé ? La figure politique du collectif implique l'abstraction par rapport à ces singularités-là. Il y a donc des domaines où les préférences du "consommateur" sont légitimes et d'autres où elles doivent s'effacer au profit de l'exercice du jugement et des préférences du "citoyen". Ces deux types de préférences n'ont pas les mêmes fondements ni les mêmes ressorts. On ne saurait donc les confondre, malgré toutes les métaphores éculées qui font accroire que le marché est d'essence démocratique, puisqu'il ne serait rien d'autre qu'un vote avec le porte-monnaie, ou que les processus politiques doivent se comprendre comme un "marché politique". Il existe cependant de nombreux domaines où l'on ne sait pas bien si le problème relève du "consommateur" ou du "citoyen" ; les deux dimensions y coexistent et, portées par des acteurs différents, se confrontent dans le débat public et à l'occasion de conflits divers. Le champ de l'environnement est manifestement de ces domaines là. L'évaluation économique y instrumente le point de vue des "consommateurs". Proposer l'évaluation économique comme base d'arbitrage des conflits, c'est proposer de rabattre le choix critique sur cette seule dimension. Dans certains cas, ce peut être une solution adaptée ; dans d'autres, ce peut être une solution habile, lorsque la formation explicite d'un accord n'est pas accessible dans la logique du "citoyen". Mais il est des cas où cette proposition n'est autre qu'une manoeuvre au service de certains groupes sociaux ou de certains pouvoirs, une manoeuvre qui vise à bloquer ou contenir une dynamique sociale et politique, sans être capable d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux soulevés.

Ainsi, la sémantique économique de base repose sur la distinction entre des "agents" et des "biens". La représentation du monde y est organisée sous cette dualité qui a pour nous la saveur de l'évidence. Les agents sont porteurs de projets, ils ont des intentions et des préférences. Ce sont des hommes. Et il y a des biens qui sont à la disposition des agents et qui doivent servir au mieux les préférences, les goûts, le bien être des agents en question. Historiquement et d'un point de vue anthropologique, cette construction n'est pas la seule possible. Il y a des périodes et

des formes de sociétés où ces distinctions se brouillent. Dans des sociétés que nous appelons primitives, la distinction entre les agents et les biens ne tient pas. Les êtres naturels, les biens, sont qualifiés de la même manière que les personnes dans un continuum qui les relie au monde des esprits ... Simple curiosité ? Dans ce que certains appellent la post-modernité, nous trouvons aussi cette idée que, peut-être, des écosystèmes, des espèces pourraient avoir des droits. C'est l'une des idées clés de l'écologie profonde. Sans y adhérer, on doit bien reconnaître que cela ne va pas de soi de cantonner le sens de la nature à celui d'un ensemble de biens asservi à la consommation humaine, encore plus quand cette appropriation est le seul fait des générations présentes. Notre rapport au monde ne peut se réduire sans dommage au critère de l'utilité instrumentale. C'est pourtant ce seul point de vue qu'équipe l'évaluation économique dans sa forme canonique.

Il existe d'autres questions plus techniques touchant à des hypothèses clés de l'univers économique, par exemple les hypothèses de substituabilité. On suppose que, les biens étant échangeables, ils sont substituables les uns par les autres du point de vue de la fonction d'utilité. Je ne parle pas ici de la substituabilité technique par laquelle deux procédés différents aboutissent au même produit, ou deux produits de conceptions différentes satisfont le même besoin dans les mêmes conditions. Prenons des exemples. Imaginons que la mer soit tellement polluée que l'on ne puisse plus s'y baigner et que l'on constate alors que les gens préfèrent s'installer devant la télévision pour regarder des émissions du commandant Cousteau. Pour forcer le trait, imaginons même que, n'ayant pas accès à des espaces naturels sains, la population renforce sa consommation de drogues diverses, licites (alcool, tabac, tranquillisants) ou non. Du point de vue "technologique", ce ne sont pas des substituts, mais du point de vue économique, si. C'est cette relation que l'on peut accepter, ou non, selon les situations qu'il s'agit d'arbitrer et les points de vue que l'on privilégie. Là encore, des précautions doivent être prises dans le maniement de raisonnements et évaluations économiques.

De façon similaire, la notion de compensation joue un rôle clé dans les évaluations économiques. N'importe quel coût est supposé pouvoir être compensé par d'autres avantages ; il suffit d'y mettre les quantités requises pour équilibrer le bilan. C'est un nouveau point de clivage important dans le champ de l'économie de l'environnement : jugeons nous que les pertes écologiques peuvent être compensées par d'autres avantages, tel un surcroît de consommation, ou estimons-nous plus raisonnable d'arrimer nos décisions et nos règles au projet de préserver les mécanismes de reproduction des systèmes naturels ? Les controverses sur la notion même de développement durable tournent autour de cette question.

Au total, l'évaluation économique est une construction qui a beaucoup de propriétés formelles intéressantes du point de vue de l'exercice de la coordination de la prise de décision. Elle est cependant marquée par la teneur de ses hypothèses fondatrices, qui peuvent se trouver en porte-à-faux vis-à-vis des situations de choix dans le domaine des risques d'environnement. Ce que nous allons considérer

maintenant, ce sont certaines des limites auxquelles l'évaluation économique se trouve confrontée.

3. Les limites de l'évaluation économique comme procédure de coordination des décisions touchant aux risques d'environnement

C'est sans doute entre économistes que la coordination de l'action s'établit le plus aisément en recourant à l'évaluation économique. Encore que les dialogues de sourds entre représentants des différentes obédiences qui composent la profession puissent parfois amener à en douter ! Mais la condition de l'emploi de l'évaluation économique comme instrument de coordination ne peut pas être que tous les agents concernés soient eux-mêmes économistes. La question des compétences nécessaires pour prendre part à ce type de procédure et celle de la place et du rôle de l'expertise auprès des responsables sont évidemment deux questions clés sur lesquelles nous reviendrons à la fin de l'exposé.

En tant qu'instrument de coordination, l'évaluation économique connaît un ensemble de limites qui tiennent à différents écarts entre les hypothèses des modèles théoriques et les caractéristiques des situations de coordination ou la nature des problèmes à résoudre. On peut proposer une première clarification de ces écarts à partir de l'opposition entre " univers stabilisés " et " univers controversés ". Derrière cette opposition, résident quatre variables principales :⁵ le mode de perception des problèmes, la nature des intérêts concernés, le degré de réversibilité ou d'irréversibilité des phénomènes en cause, le degré de stabilisation de la connaissance scientifique des problèmes.

Première variable : les modes de perception des problèmes. Il y a des problèmes ou des risques que les sujets peuvent appréhender eux-mêmes de façon directe, et pour lesquels leur sens commun peut s'exprimer, fournissant alors une base légitime d'évaluation. Il y en a d'autres pour lesquels les individus sont complètement dépendants d'une construction beaucoup plus large engendrée par la société : construction scientifique d'abord, construction médiatique, puis politique et administrative, ensuite. C'est évidemment le cas de ces dossiers dont je me suis occupé : ozone, effet de serre, pollution transfrontières à longue distance, etc. Prenons la question de l'ozone stratosphérique. Les gens ne savaient pas que l'ozone existait avant de savoir qu'elle était peut-être détruite par des substances comme les CFC. Ensuite, sur le terrain des dommages, même si les taux de cancers de la peau devaient augmenter, c'est une information qui transcende la capacité de perception individuelle ; c'est quelque chose qu'on lit dans les journaux, parce que des experts l'ont dit. On voit alors que l'évaluation est suspendue à la dynamique de la construction scientifique et sociale des faits et des problèmes et notamment à ses oscillations. Des enquêtes sur les consentements à payer individuels ne mesurent

5 - Voir O. Godard (1993).- "Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés", *Insee-Méthodes*, « Environnement - Economie », (39-40), pp. 145-174.

alors que les reflets indirects et contingents de cette construction sociale ; leur légitimité est faible comme guide de la décision collective.

Deuxième variable : la nature des intérêts à prendre en compte. Qui sont les intéressés ? A-t-on affaire à des situations où tous les intéressés sont présents "ici et maintenant" ou bien, y a-t-il des tiers absents ? Les tiers absents peuvent être de plusieurs sortes. Il peut s'agir de pays éloignés, de populations marginalisées, de générations futures, voire d'espèces naturelles, si l'on accepte l'idée que les espèces ont un « droit à la vie ». Dans le deuxième cas, il ne peut pas suffire d'appliquer la problématique économique classique de la révélation des préférences des sujets qui sont "ici et maintenant" ; il faut aussi prévoir les procédures adéquates pour assurer la représentation des tiers absents, qui ne sont pas en état de faire valoir directement leur préférences. Dans la plupart des situations, nous avons en fait un hybride. Il y a des acteurs qui parlent pour eux-mêmes. Ils sont là "ici et maintenant", avec leurs intérêts et leurs préférences. Il y en a d'autres qui parlent pour ceux qui ne sont pas là. Le point important est qu'ils le font alors sur un mode différent : le concept de « consentement à payer », exprimé de manière directe ou indirecte, peut correspondre à une épreuve valable pour ceux qui parlent pour eux-mêmes ; mais quand on parle au nom de tiers absents dont on ignore même la nature des préférences, on va raisonner en termes de « droits à protéger ». Quels sont donc les droits des tiers absents ? Nous avons donc affaire à un jeu plus complexe du point de vue des procédures de coordination, d'autant qu'il arrive que plusieurs candidats se disputent les fonctions de porte-parole des tiers absents : des membres de l'administration, des associations, des chefs d'entreprises, des savants, des hommes politiques, des personnalités médiatiques, ... Hormis les cas où des solutions institutionnelles explicites sont adoptées, la représentation des tiers absents demeure une question ouverte, en débat, qui a pour principal effet d'empêcher le jeu décisionnel de se refermer sur les seuls acteurs présents "ici et maintenant".

Troisième variable : le degré d'irréversibilité des phénomènes. La présomption d'irréversibilité intervient d'abord comme un multiplicateur du niveau des dommages possibles. Surtout, de par l'impuissance des actions réparatrices, elle contraint le décideur collectif à l'alternative : prévenir ou subir. Or, dans la plupart des cas, l'état de l'information sur les données du problème ne permet pas à ce décideur de trancher "en toute connaissance de cause". En d'autres termes, si les situations réversibles sont accessibles au précepte "savoir avant d'agir", les risques irréversibles imposent "d'agir avant de savoir". Tous les débats sur le principe de précaution n'ont d'autre objet que de chercher à définir ce que peut et doit être cette action "avant de savoir". Du point de vue de l'évaluation économique, cela signifie que la décision doit être prise avant même que les conditions de réalisation d'une analyse coûts-avantages conforme aux règles de l'art puissent être réunies ; il faut se prononcer sur un avenir qui n'est pas encore calculable ou qui ne l'est qu'à travers l'artifice d'hypothèses hautement héroïques.

Quatrième variable : le degré de stabilisation des connaissances scientifiques. Il est des questions sur lesquelles les connaissances ont été stabilisées ; elles permettent *grosso modo* la constitution d'un monde commun pour tous les agents : chacun sait et sait que les autres savent. Ce savoir concerne par exemple les liaisons de causalité entre des activités génératrices de pollution et des dommages constatés sur le plan de la santé humaine ou de la dégradation de ressources biologiques. Cette situation de "monde commun" n'empêche pas tout conflit, mais les conflits qui surgissent alors sont des conflits classiques d'intérêts, ayant la répartition pour enjeu. Il est d'autres situations marquées par un état durable de controverse scientifique sur l'existence et la nature des risques, sur leurs causes ou sur leurs conséquences dommageables, avec à la clé une incertitude forte sur la gravité des problèmes. Cette situation de controverses élève de redoutables obstacles au rôle de coordination que peut jouer l'évaluation économique. Cette dernière suppose l'identification du dommage, de l'agent causal et celle de l'activité responsable pour que l'on puisse simplement imputer le dommage social et envisager des actions alternatives de correction. Dans beaucoup de cas où l'environnement biophysique est en jeu, nous n'avons pas les moyens de procéder ainsi. Nous ne pouvons pas écarter tel risque, mais nous n'avons pas d'assurances non plus quant à la réalité des phénomènes craints. Nous avons seulement des présomptions d'attribution, qui varient en fait selon la dynamique des théories explicatives avancées dans le débat scientifique. Nous disposons d'hypothèses fluctuantes et changeantes. Si on le pouvait, il serait sage d'attendre pour en savoir plus. Mais la menace de forte inertie ou d'irréversibilité des évolutions implique une gestion anticipative du risque.

Il est clair que l'évaluation économique standard s'adapte bien aux univers que j'appelle "stabilisés" et qu'elle peut y être utilisée de manière routinière : pertinence de la perception directe par les agents, dont les préférences peuvent alors fournir le socle de l'évaluation, pas de tiers absents, réversibilité des phénomènes, savoirs scientifiques stabilisés. En revanche, dans l'autre type de configuration, celui des "univers controversés", l'évaluation économique n'est pas complètement disqualifiée, mais il faut certainement en modifier les objectifs et l'ambition, pour éviter qu'elle ne rajoute à la confusion en multipliant les points de controverse. On doit en particulier adopter des approches de la décision plus complexes que la recherche de l'optimum dans l'allocation des ressources, des approches centrées sur des critères que j'appellerai de second rang (principe de précaution, robustesse et stratégies sans regrets, ...) touchant à la gestion des temporalités en présence : celle des phénomènes, celle de l'amélioration des connaissances, celle des processus de décision politique et administratif, celle des rythmes d'investissement et de renouvellement du capital, celle enfin du progrès technique.

Il y a évidemment d'autres problèmes que ceux qui surgissent des univers controversés. Certains sont l'envers des qualités soulignées tout à l'heure. Ainsi, pour un certain nombre de situations, l'évaluation économique propose d'emblée un niveau trop élevé de généralité, en décalage avec la situation de coordination qu'elle

doit servir. La volonté de l'analyste de placer le problème dans un espace de comparabilité complet et le plus large possible, comme cela nous a été présenté par les intervenants précédents, avec par exemple la hiérarchisation de toutes les actions en matière de risques à partir du concept de vie humaine épargnée, ne correspond pas au contexte de coordination dans lequel se situent beaucoup de prises de décisions. Considérons, par exemple, la gestion d'une question d'ordre public local, comme lorsqu'un maire doit prendre des mesures quant aux risques accidentels d'un transport d'enfants. Son problème n'est pas de prétendre incarner la rationalité économique dans son universalisme et de se demander si ses efforts ne seraient pas mieux affectés s'il les consacrait à l'amélioration de la sécurité dans telle ville de Bosnie ou du Brésil. Son problème est d'un côté de gérer une relation avec la population dont il est l'élu, avec pour horizon concret les conditions de sa réélection espérée, et de l'autre côté de gérer sa relation avec une tutelle administrative et politique qui a édicté des normes et des procédures et qui pourrait mettre en cause sa responsabilité en cas de défaillance. C'est cela son problème. De façon analogue, les ressources mobilisables sont certes de différentes natures, mais la plupart ont des traits singuliers qui marquent leur attachement soit à des personnes, soit à des lieux, soit à des contextes d'action. Autrement dit, ces ressources ne sont pas d'emblée universelles, ni mobilisables pour tout usage dans un emploi fort éloigné ; la dénonciation de l'inefficacité apparente ou des distorsions impliquées par la situation au nom d'une vision idéaliste des potentiels de réallocation des ressources est alors illusoire. Conclusion : le type d'évaluation qui doit être mis en oeuvre doit correspondre aux attributs de la situation de coordination ; adopter systématiquement un standard international ou les prix internationaux ferait ici violence à la situation.

Je voudrais introduire une autre dimension. La discussion sur les formes de l'évaluation n'a de sens que lorsqu'on la réfère aux formes d'organisation dans lesquelles le problème de coordination est posé. Les présentations précédentes concernant la scène américaine étaient particulièrement transparentes sur ce point. L'évaluation économique y est saisie comme une arme dans un combat contre une production réglementaire fédérale prolifique, détaillée et très contraignante. Ce qui se joue à travers cette évaluation est donc à la fois un rapport à la règle, à l'État central et à la Justice. Loin de tirer l'évaluation économique du côté de la justification des grands appareils techno-industriels comme on l'a fait en France notamment depuis l'après-guerre (voyez où l'on a fait du calcul économique dans notre pays !), elle nous est présentée comme un recours des communautés locales, des entreprises, des familles et des individus contre les abus et les dérèglements d'un pouvoir fédéral supposé captif entre les mains de lobbies tout-puissants mais aveuglés par leurs intérêts étroits. Mais qui ne voit que le problème et sa solution supposée se confondent ici ? C'est la faiblesse de l'idée de bien commun à l'échelle du pays, la méfiance ou l'aversion viscérale envers l'État qui conduisent à faire de la décision publique le seul jouet des lobbies, ou du moins à accrédi ter l'idée de leur domination générale bien qu'illégitime. En France, nous avons, dit-on, un autre rapport à la règle,

plus flexible (voir les analyses sur le mode de fonction des DRIRE), en même temps que, du fait de sa tradition républicaine et de la compétence de sa haute administration, notre État n'était pas soupçonné, à tout moment, d'être sous l'emprise exclusive de lobbies. Cette construction a sans doute vécu, ou du moins a-t-elle connu le désenchantement. Mais il faut bien réfléchir au positionnement particulier de l'évaluation économique dans ces contextes organisationnels différents et acquérir quelque lucidité quant aux projets qu'elle sert, au-delà de la rhétorique de l'efficacité économique. Une bonne manière d'aborder cette question est de se demander d'abord quels sont les domaines de l'action publique que l'on entend soumettre à une évaluation économique de ses coûts et de ses avantages et quels sont ceux qui demeurent à l'abri de cette exigence vertueuse. Elle est de se demander ensuite qui fait cette demande et qui la relaie.

Je voudrais conclure ce repérage des limites de l'évaluation économique en introduisant brièvement les thèmes des compétences requises des agents qui auraient à se coordonner au travers de ce langage, de la place de l'expertise économique au regard des instances de décision et celui de la possibilité de manipulation stratégique de l'évaluation stratégique par certains acteurs au service de leurs projets ou de leurs positions. Une des conditions à satisfaire par une procédure de coordination entre des agents est d'être appropriable par tous les agents qui ont à se coordonner. Ainsi, la règle du feu rouge et du feu vert est-elle conçue pour être accessible à tous les conducteurs. Les règles du calcul économique ne sont pas si simples et ne pourront jamais faire l'objet d'une appropriation aussi étendue. C'est dire en même temps que la capacité de coordination attendue de l'évaluation économique ne peut être que réservée à certaines scènes, celles où sont en présence des acteurs qui puissent en user et en discuter. Dans le cas contraire, l'évaluation économique ne serait plus procédure de coordination, mais instrument de domination. Pour être clair, on peut imaginer sans hésitation qu'une coordination entre fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du ministère des Finances puisse s'assurer avec ce langage, quand ils ont à prévoir les conditions d'application, notamment budgétaires, des choix politiques du gouvernement. En revanche, on peut supposer que ces derniers résultent d'une autre construction du monde et d'autres formes de coordination collective. On imagine plus difficilement que la coordination interne de l'action du ministère de l'Environnement entre ses différents services techniques se fasse sur la base d'évaluations économiques, non par manques de compétences a priori, mais par inadéquation à l'objet de leur action. On imagine plus difficilement encore que la coordination pratique de l'action des habitants, des élus locaux et des responsables industriels locaux autour de questions de gestion de la sécurité des bâtiments scolaires ou de risques industriels se mette en place en recourant au langage de l'évaluation économique comme langage de base, même si certaines données économiques et financières simples affleurent parmi les informations mises en avant. Dans la plupart des situations, les éléments d'évaluation économique auront à être composés et pondérés avec d'autres types de considérations et d'informations. Cela ne signifie pas que les idées d'épreuve et de construction de repères objectifs seraient

jetées, comme le bébé avec l'eau du bain. Cela signifie seulement que d'autres épreuves seront considérées comme plus directement pertinentes. Le choix des langages de coordination et des épreuves décisives fait partie de la constitution de scènes de coordination et ne peuvent pas être déterminées *a priori*, sauf quand ces scènes directement asservies à un méta-jeu de coordination qui engagent des instances supérieures (nationales ou européennes par exemple). Dans ce dernier cas, il reste alors à voir comment peuvent s'articuler les scènes de coordination verticale (local/national/européen) et de coordination horizontale.

Le thème de la manipulation stratégique des évaluations économiques a été bien documenté, notamment dans le contexte de l'analyse de projets d'aménagement. Comme d'autres formes d'évaluation, l'évaluation économique repose sur des conventions, et dépend d'une architecture d'hypothèses qui ne sont pas toujours explicites ; elle comprend également des hésitations et des points aveugles qui peuvent être avantageusement exploités pour faire basculer les résultats dans un sens ou dans un autre. Cela n'invalide pas l'effort d'évaluation, mais conduit cependant à ne pas prendre *a priori* les résultats présentés pour argent comptant.

Une des caractéristiques de l'évaluation économique est sa haute technicité. Elle nécessite donc le recours à des experts. Ces experts sont des hommes de l'art, mais ne sont-ils que cela ? Quel rapport s'établit entre l'accord négocié ou établi entre experts et la formation d'un accord politique engageant plus largement les différents acteurs sociaux ? Pour montrer la portée de ces questions, un exemple sera plus parlant qu'un discours déjà un peu long.

La scène est la suivante : nous sommes au début de 1992 et la Commission Européenne a proposé que les États-Unis et le Japon rejoignent la Communauté autour de la proposition d'instaurer sur leurs territoires respectifs une taxe mixte sur le contenu en carbone et le contenu énergétique des sources d'énergie, afin de parvenir à limiter les émissions de CO₂, principal agent responsable du risque climatique de l'effet de serre et d'améliorer l'efficacité énergétique, d'une façon plus générale. En juin 1992, doit se tenir le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, lors duquel doit être solennellement adoptée une convention-cadre sur le changement climatique, en cours de négociation depuis deux ans. Deux économistes américains de Stanford, parmi les plus réputés dans le domaine de l'économie du secteur énergétique, Alan Manne et Richard Richels ont utilisé leur imposant modèle Global 2100 pour évaluer ce que donnerait l'application de cette proposition européenne de "taxe mixte carbone/énergie" aux États-Unis. On attribue aux travaux antérieurs d'évaluation de ces économistes, en 1990-1991, le fait d'avoir convaincu l'administration du Président Bush de refuser de s'engager dans une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de n'envisager que le développement de la recherche sur ce problème. Ils rendent publique en février 1992 leur étude sous la forme d'un document provisoire, néanmoins diffusé dans la grande presse (New York Times, ...). Ils montrent notamment la première figure ici reproduite sur le coût de cette taxe (Figure 1), dont il ressort que, le contenu

énergétique de la croissance américaine étant à peu près le double de celui de l'Europe, les Américains seraient finalement perdants en terme de compétitivité relative s'ils appliquaient la même taxe. Dès l'an 2000, le coût de cette taxe pour les américains serait de l'ordre de 0,4 % de leur PNB, tandis que l'Europe n'aurait à supporter, si l'on peut dire, qu'un coût de 0,2% du PNB. Ils évoquent de manière sibylline les effets possibles d'une telle mesure sur la compétitivité relative des deux parties. Les commentaires sur ce point sont repris par la presse ; moquant la Commission européenne, elle souligne à l'envi qu'il paraît très peu vraisemblable que les Etats-Unis, qui n'aiment pas les taxes, puissent se rallier à une mesure qui avantagerait l'Europe et pénaliserait les Etats-Unis dans la compétition internationale !

Percentage of GDP

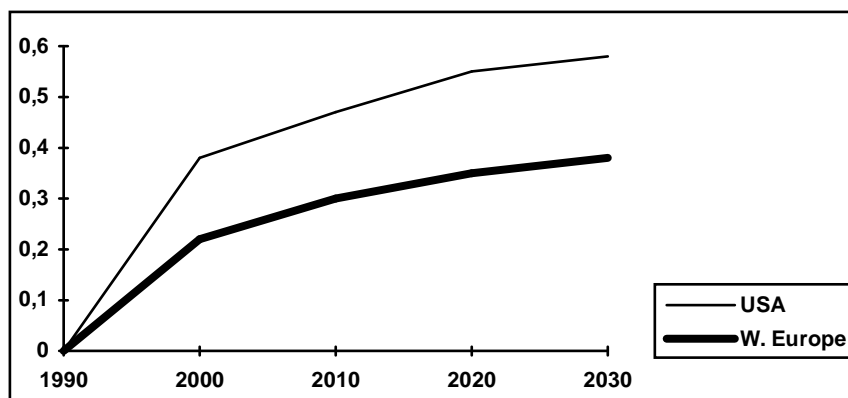


Figure 1. La figure extraite du draft de Manne and Richels diffusé en février 1992

Finalement, ni les Etats-Unis ni le Japon n'ont voulu de cette proposition de taxe et la Commission, qui l'avait avancée de manière conditionnelle, y a finalement renoncé. Voici cependant quelle fut la suite académique de cette évaluation économique : l'article a été soumis à une revue académique "*Energy Policy*" et publié en janvier 1993,⁶ six mois après le Sommet de Rio. C'est le même article, avec le même titre, le même objet et le même modèle, à une exception près, celle de la figure comparant le coût respectif de la taxe en Europe et aux Etats-Unis en termes de pourcentage du PNB (Figure 2). La situation est maintenant complètement inversée ! Les Etats-Unis apparaissent comme les grands gagnants - relatifs - de l'introduction d'une taxe. Pour l'Europe, l'ordre de grandeur du coût est aussi considérablement modifié, puisque le coût est multiplié par quatre. Pour 2010, on passe de 0,3 à 1,2 point de PNB.

6 .- Voir A. Manne and R. Richels (1993).- "The E.C. proposal for combining carbon and energy taxes - The implications for future CO2 emissions", *Energy policy*, January, pp. 5-12.

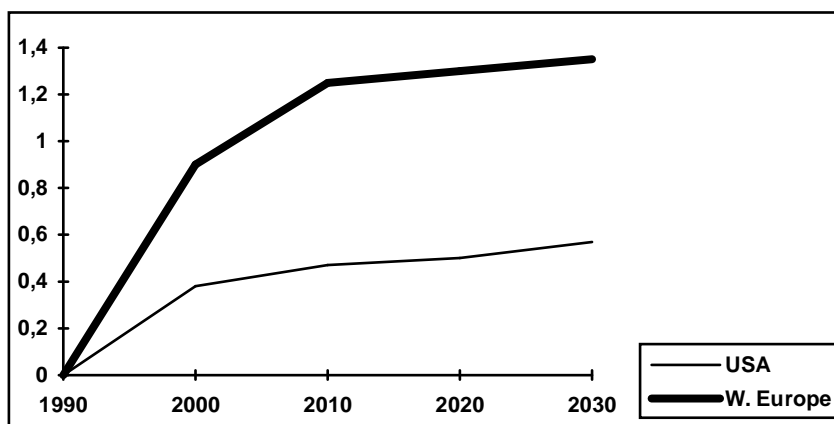


Figure 2. La figure extraite de l'article publié dans *Energy Policy* en janvier 1993

Les auteurs ne mentionnent pas qu'ils ont modifié leurs résultats sur ce point mais donnent indirectement l'explication de cette différence importante. Elle tient aux hypothèses utilisées sur la situation de référence. En effet, dans la première simulation rendue publique en 1992, ils n'avaient pas pris en compte la fiscalité existante sur l'énergie, qui n'est pas du tout la même en Europe et aux Etats-Unis. Or, il y a un théorème en théorie économique de la fiscalité selon lequel plus on taxe un bien déjà taxé, plus les effets de distorsion économique sont forts, multiplicatifs et non pas additifs.⁷ Ce point a été soulevé par plusieurs collègues, notamment de l'OCDE, lors du processus de révision de l'article avant sa publication. Les auteurs ont modifié leur modélisation pour prendre en compte les distorsions supplémentaires attribuées à cette nouvelle taxe. Ce coût de distorsion apparaît alors considérablement plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis, d'où le changement noté.

On pourrait penser qu'il s'agit là d'économistes qui ne sont pas sérieux et que des histoires comme cela, tout le monde peut en raconter. Non, ce sont des économistes très sérieux et parmi les plus réputés. A juste titre, ces économistes ne perçoivent pas ce changement de résultats comme un échec mais comme le produit d'un exercice scientifique normal, selon lequel on construit un modèle, on se donne des hypothèses et on présente des résultats qui n'ont de sens que par rapport au jeu d'hypothèses spécifiques adoptées et aux mécanismes intégrés dans le modèle. Changer les hypothèses change les résultats. Cela va de soi.

Le problème surgit quand ces économistes prennent ou reçoivent la casquette d'experts. On leur demande alors de parler au nom de la réalité, et pas à celui du jeu contingent de leurs hypothèses et de leurs modèles. Les divers utilisateurs (responsables politiques, presse, lobbies, etc.) se focalisent sur les résultats et oublient la dépendance de ces derniers vis à vis de toute la construction scientifique qui, on l'a vu, est discutable et a d'ailleurs été discutée. L'histoire ne s'est pas arrêtée là.

7 .- Ce théorème ignore la théorie des effets externes et ne considère que des impôts qui ont pour objet la collecte d'une ressource fiscale destinée à financer les dépenses publiques. Hormis cette fiscalité, les marchés sont supposés être tous parfaitement concurrentiels et répondre au mieux aux préférences des consommateurs.

D'autres travaux ont continué à analyser cette question de la fiscalité et à réfléchir aux possibilités, pour une réforme fiscale qui incorporerait une taxe sur le carbone, de diminuer néanmoins le taux de distorsion net de l'ensemble de l'appareil fiscal, à travers la réduction ou la suppression d'autres impôts ou charges collectives aux effets encore plus nocifs. Le débat se poursuit aujourd'hui.

Je voudrais souligner les leçons que je tire personnellement de cette histoire. Il n'y a pas, à mes yeux, une bonne figure et une autre qui serait mauvaise ; elles correspondent à des hypothèses différentes. Mais il y a un point décisif. Le premier draft a été publié avant Rio et le deuxième après. On ne peut certes pas attribuer le refus américain de toute taxation à ce seul article. Mais ce dernier a certainement concouru à entretenir un climat de disqualification a priori d'une mesure de ce type, disqualification qui dépasse de loin ce qu'il est possible de dire sur le terrain scientifique. Lorsque l'article final a été publié dans *Energy Policy*, je n'ai pas vu d'écho dans la presse américaine soulignant tout l'avantage compétitif que les Etats-Unis pourraient retirer de la mesure... Voilà ce que peut donner le calcul économique, voilà quel peut être son usage social. Comment peut-on contrôler cela ? Tant bien que mal par un débat d'experts ouvert et s'inscrivant dans la durée. Mais cela implique absolument que les responsables et les divers utilisateurs prennent une distance convenable par rapport à telle ou telle expertise économique ponctuelle, dont les résultats sont par trop contingents.

Dans le cas précis, le débat contradictoire mené sur plusieurs années à l'échelle internationale dans des instances comme l'OCDE ou le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution des Climats (GIEC-IPCC), a permis de poser les bonnes questions, même s'il n'y a pas forcément consensus sur la valeur des hypothèses et la pertinence des résultats obtenus. Ce sont ces bonnes questions là que nos décideurs devraient retenir de l'évaluation économique, davantage que les chiffres obtenus, quelle que soit leur force d'attraction. On pourra toujours faire basculer une évaluation dans un rapport de 1 à 4 en remplaçant telle hypothèse discutable par telle autre, aussi discutable...

Je voudrais conclure cette présentation par une métaphore : on voit de plus en plus l'argumentation économique occuper l'avant-scène du théâtre de la décision publique dans le champ des risques et de l'environnement. Cela peut apporter des progrès, mais aussi des régressions. Mais je doute que l'évaluation économique soit en mesure de maîtriser le dénouement du drame qui se joue sur ce théâtre.